

Asia: VN/26856/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi alueidenkäyttölaki

Lausunnonantajan lausunto. Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi ympäristöministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan lausuntopyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

Kommentit luvusta 1 Yleiset säännökset

Lausuntopyynnössä ei ole osoitettu väliotsikkoja mm. esitysluonnoksen nykytilaa ja sen arviointia sekä ehdotuksia ja niiden vaikutuksia koskeville osioille. Siksi Hämeen ELY-keskus esittää yleiset kommenttinsa yleisiä säännöksiä koskevan osan yhteydessä.

Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, ettei luonnoksessa ole juurikaan arvioitu esityksen vaikutuksia valtion viranomaisten toimintaan. Eduskunta on 18.6.2025 hyväksynyt valtion aluehallinnon uudistusta koskevan hallituksen esityksen, jonka mukaisesti vuoden 2026 alusta nykyiset ELY-keskuksen tehtävät jakautuvat perustettaville alueellisille elinvoimakeskuksille sekä valtakunnalliselle Lupa- ja valvontavirastolle. Hämeen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tehtävien jakautumisella on vaikutusta uusien virastojen tehtäviin ja resursseihin.

Pääpiirteissään lakiluonnos on kannatettava ja hyvin valmisteltu. ELY-keskus pitää myönteisenä, että nykyinen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä ehdotetaan säilytettäväksi pääpiirteittäin ennallaan. Toimintaympäristössä on kuitenkin tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden johdosta lain päivittäminen on tarpeen. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan keskeisiä huomioon otettavia asioita ovat muun muassa ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen, luontokato sekä energiantuotantoon liittyvät kysymykset (mm. aurinkoenergiahankkeet).

Ilmastomuutoksen näkökulmat on huomioitu lakiehdotuksessa yleisesti ottaen varsin hyvin. Toisaalta ilmastoasiat on kirjattu eri kaavatasojen perusteluihin ja sisältövaatimuksiin jossain määrin vaihtelevin tavoin ja painotuksin. Ilmastotyön vaikuttavuuden ja johdonmukaisen kaavahierarkian toteutumisen kannalta ilmastoasioita koskevat kirjaukset olisi tärkeää muotoilla eri kaavatasojen perusteluihin ja sisältövaatimuksiin yhtenäisemmin. Hillintätavoitteiden näkökulmasta on olennaista,

että suunnittelussa huomioidaan läpileikkaavasti tarve pyrkiä välttämään kaikilla kaavatasoilla maankäyttösektorin hiilinielujen ja -varastojen heikentämistä sekä metsäkatoa. Sopeutumisen näkökulmat on huomioitu lakiehdotuksessa yleisesti ottaen hyvin, mutta sään ääriolosuhteisiin ja tulviin varautumisen lisäksi valmisteltavassa laissa on tärkeää huomioida myös ilmasto-olosuhteiden pitkäkestoisten muutosprosessien aiheuttamat haasteet.

Kyseessä on kokonaisuudistus, jossa entiseen maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyneet säännökset jaetaan useampaan lakiin. Uudistusta tehdään vaiheittain siten, että lainvalmistelu ei etene kaikkien säädösten osalta samanaikaisesti. Vaiheittainen valmistelu ja voimaantulo aiheuttaa jonkin verran epäselvyyttä kokonaisvaikutusten arviointiin. Muun muassa nykyiset hulevesiä koskevat erityissäännökset (AKL 13a luku) on tarkoitus sisällyttää yhdyskuntarakentamislakiin. Em. pykäliin ei käsiteltävänä olevan lakiluonnoksen yhteydessä esitetä muutoksia, vaikka hulevesien hallinta on merkittävä osa asemakaava-alueen suunnittelua.

Luonnoksessa on huomioitu, että rakentamista koskevien lukujen ja säännösten kumoutumisen myötä alueidenkäyttölain rakenne ja selkeys heikkenivät huomattavasti. Siitä huolimatta nykyistä alueidenkäyttölakia ei esitetä kumottavaksi, vaan lain nimike muutettaisiin laiksi kaavojen toteuttamisesta, edelleen kuitenkin kumoten merkittävä osa lain säännöksistä. Hämeen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan valittuun sääntelytapaan liittyy ongelmia. Jatkossa laki sisältäisi ainoastaan luvut 1–2, 11–15 sekä 24–27 ja merkittävä osa näidenkin lukujen säännöksistä olisi muutettu tai kumottu. Jäljelle jäävä laki ei ole rakenteeltaan selkeä, ymmärrettävä eikä helppolukuinen. Valmistelua on syytä jatkaa nopeasti siten, että myös muut kokonaisuudistukseen sisältyvät lait saadaan voimaan mahdollisimman pian ja monimutkainen ja haastavasti sovellettava kokonaisuus selkeytyy.

Pykäläkohtaiset kommentit

8 § Pykälässä säädettäisiin kaupunkiseutujen yhteistyövelvoitteesta. ELY-keskus pitää tärkeänä, että yhteistyötä kaupunkiseuduilla tehdään monipuolisesti ja moniviranomaisesti. Perustelujen mukaan useat valtion viranomaiset voivat osallistua yhteistyöhön, mutta ainoastaan elinvoimakeskuksen tehtäviä koskevassa pykälässä on viittaus yhteistyötehtävään. Elinvoimakeskuksen lisäksi Lupa- ja valvontaviraston rooli, tehtävänjako sekä osallistumisvelvoite tulisi määritellä lain perusteluissa tarkemmin. Toteutuksessa on huomioitava tarve järjestää yhteistyö joustavasti ja alueelle tarkoituksenmukaisin keinoin. Yhteistyöstä ei ole syytä muodostua joustamatonta, vaan jo nykyisellään toimivia työtapoja on syytä edelleen jatkaa. ELY-keskus näkee, että velvoitteesta säätäminen laissa korostaa yhteistyön merkitystä ja voi edistää tehtävän riittävää resurssointia kaupunkiseuduilla.

Luonnoksen 10 §:ssä esitetään, että nykyinen kehittämiskeskustelu muutettaisiin Lupa- ja valvontaviraston ja kunnan väliseksi yhteistyökeskusteluksi, joka olisi jatkossa käytävä vähintään kerran kahdessa vuodessa. Laki mahdollistaa tarvittaessa jatkossakin yhteistyökeskustelujen

käymisen vuosittain. Hämeen ELY-keskus pitää muutosta perusteltuna ja kannattaa tehtävän säätämistä selkeästi Lupa- ja valvontavirastolle. Perusteluissa voitaisiin täsmentää, että edistämistä ja muiden viranomaistehtäviensä puitteissa elinvoimakeskus voi tarvittaessa osallistua yhteistyökeskusteluun.

Kommentit luvusta 2 Viranomaisten tehtävät

Luonnoksen 13 §:ssä säädettäisiin Lupa- ja valvontaviraston tehtävistä ja 14 §:ssä elinvoimakeskusten tehtävistä. Luonnoksen mukaan Lupa- ja valvontaviraston tehtäviin sisältyvä kunnan alueidenkäytön suunnittelun tukeminen vastaisi pääpiirteissään nykyistä ELY-keskuksen edistämistehtävää. Kuitenkin lain sanamuodon mukaisesti alueidenkäytön toimivuuden ja kestävyys edistäminen kuuluisi elinvoimakeskuksen tehtäviin. Elinvoimakeskuksen edistämistehtävän varsinainen sisältö on joiltain osin epäselvä. Tehtävissä voitaisiin ilmastotavoitteiden, kiertotalouden ja luonnon monimuotoisuuden edistämisen lisäksi mainita kulttuuriympäristöjen tilan edistäminen.

Hämeen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan virastojen tehtävien- ja toimivallanjako ei kaikilta osin ole selkeä. Lupa- ja valvontaviraston kuntien tukemista koskevan tehtävän sekä elinvoimakeskuksen edistämistehtävän sisältö sekä em. tehtävien rajapinta tulisi täsmentää pykälän perusteluissa. Tehtävien tarkempi määrittely on tärkeää resurssien tehokkaan käytön turvaamiseksi, sillä kuten edellä on todettu, valtion aluehallintouudistuksen johdosta nykyiset ELY-keskusten tehtävät ja siten myös niihin osoitettu resurssi jakautuu eri virastoihin. Asialla on merkitystä myös kuntien sekä muiden sidosryhmien kannalta, jotta esimerkiksi lausunto- ja neuvottelupyynnöt voidaan osoittaa oikealle viranomaiselle.

Esityksen 14 §:n perusteluista ei käy ilmi elinvoimakeskusten monialaisuus. Edistämistehtävän lisäksi elinvoimakeskuksiin siirtyy myös muita alueidenkäyttöön merkittävästi linkittyviä tehtäviä, kuten liikenne-, kulttuuriympäristö-, vesihuolto- ja luonnonhoitotehtäviä sekä tulvariskien hallintaan liittyviä tehtäviä. Alueidenkäytön prosesseissa elinvoimakeskuksella voi olla edistämistehtävästään erillinen viranomaistehtävä, jotka on syytä erottaa toisistaan. Viraston monialaisuutta voitaisiin kuvata tarkentamalla lain esitöissä mitä tehtäviä elinvoimakeskuksille kuuluu niistä annetun lain mukaisesti. ELY-keskus huomauttaa, että muun muassa osa yleisen edun valvontaan liittyvistä tehtävistä siirtyy elinvoimakeskuksiin (mm. vesihuoltoon ja tulvariskien hallintaan liittyvät kysymykset). Näin ollen myös elinvoimakeskuksella voi olla alueidenkäyttölain asioissa valvova rooli sille säädettyjen tehtävien osalta. Asiasta voitaisiin mainita pykälän perusteluissa tai viittaamalla elinvoimakeskuksista annettuun lakiin nykyistä AKL 18.2 §:ää vastaavasti.

Lain 15–17 §:ssä alueidenkäytön seurantatehtäviä osoitettaisiin maakunnan liitolle, kunnalle ja Suomen ympäristökeskukselle. Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, ettei valtion viranomaiselle olla osoittamassa nykyistä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 2 §:n 2 momenttia vastaavaa tehtävää seurannan järjestämisestä.

Kommentit luvusta 3 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Esityksen mukaisesti valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voisivat jatkossa koskea myös ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista, luonnon monimuotoisuutta sekä luonnonvarojen kestävää käyttöä. Hämeen ELY-keskus kannattaa esitettyä muutosta ja pitää tärkeänä, että em. asioihin kiinnitetään huomiota valtakunnallisesti.

Kommentit luvusta 4 Maakuntakaava

Maakuntakaavan tehtävän rajaaminen maakunnallisesti merkittäviin asioihin on kaavatasojen selkeyttämisen kannalta tarkoituksenmukainen muutos. ELY-keskus kannattaa esitettyä tehtävän rajausta sekä ohjausvaikutuksen selventämistä. Maakunnallisesti merkittävät asiat on jatkossakin syytä sisällyttää maakuntakaavatasolle. Hämeen ELY-keskus pitää myönteisenä, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen on kirjattu lakiesitykseen maakuntakaavoituksen sisältövaatimuksina. Myös luonnonvarojen kestävä käytön edellytysten tarkastelun esittäminen sisältövaatimukseksi on ilmasto- ja kiertotaloustavoitteiden edistämisen kannalta kannatettava lisäys. Toisaalta maakuntakaavan ohjausvaikutuksen heikentäminen voi asettaa haasteita kestävä ja ilmastotavoitteiden kannalta perustellun aluerakenteen toteutumiselle. Joka tapauksessa esitetyt lisäykset avaavat uusia mahdollisuuksia uusiutuvan energian, maankäyttösektorin hiilinielujen ja -varastojen sekä viherrakenteen kysymysten yhteensovittamiselle maakuntakaavoituksessa.

Lain 8 lukuun esitetään tuulivoimaloita koskevaa vähimmäisetäisyysääntelyä silloin, kun voimalat eivät sijoitu maakuntakaavassa osoitetulle tuulivoima-alueelle. Näin ollen tehtävän edellä kommentoitua rajausta vastakkaisesti maakuntakaavan merkitys korostuisi tuulivoimaloiden sijoittamisessa. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu, miten maakuntakaavan tehtävän rajaaminen ja ohjausvaikutuksen muutos vaikuttavat suhteessa kaavan merkitykseen tuulivoima-alueiden osoittamisessa. Nykyinen käytäntö maakuntakaavoissa osoitettavien maakunnallisesti merkittävien tuulivoima-alueiden osalta vaihtelee alueittain. Asiaan on syytä saada valtakunnallisesti yhtenäinen käytäntö täsmentämällä lain perusteluihin, milloin kyse on maakunnallisesti merkittävästä asiasta. Yhtenäisen linjan määrittely on erityisen tärkeää, mikäli tuulivoimaloiden vähimmäisetäisyyttä koskeva vaatimus sisällytetään lakiin esityksen mukaisesti.

27 § Esityksen mukaisesti jatkossa yleiskaava olisi perustellusta syystä mahdollista laatia maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta poiketen. Oletettavasti tarve poikkeamiselle vähentyy, jos maakuntakaavan tehtävää ja ohjausvaikutusta muutetaan esitetyllä tavalla. Tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi mahdollinen perusteltu syy tulisi lain perusteluissa kuvata mahdollisimman tarkasti.

Kommentit luvusta 5 Yleiskaava

34 § Yleiskaavan sisältövaatimukseen lisättäisiin vaatimus olemassa olevan infrastruktuurin hyödyntämisestä, luonnon monimuotoisuuden vaalimisesta, lisääntyviin sään ääri-ilmiöihin ja tulvariskeihin varautumisesta sekä kunnan hulevesijärjestelmän toteuttamisen edellytyksistä. Koska yleiskaavalla on merkittävä tehtävä luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa, ilmastonmuutoksen hillinnässä sekä sen aiheuttamiin muutoksiin sopeutumisessa, Hämeen ELY-keskus kannattaa em. vaatimuksia. ELY-keskuksen käsityksen mukaan lisättäväksi esitetyt sisältövaatimukset osittain vastaavat jo nykyistä käytäntöä. Lisäykset luonteeltaan selkeyttäviä eivätkä siten merkittävästi lisää esimerkiksi selvitystarpeita.

38 §:n 4 momentin mukaan asemakaava voitaisiin perustellusta syystä laatia tai muuttaa sisällöltään 1 momentissa säädetystä poiketen, jos yleiskaava on vanhentunut. Poikkeamisen edellytyksenä ei enää olisi, että kaava on ilmeisen vanhentunut, eikä asemakaavalta enää edellytettäisi yleiskaavaan sopeutumista. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan muutos saattaa heikentää yleiskaavan merkitystä suunnittelujärjestelmän osana, etenkin, kun samalla yleiskaavan laatimiseen ja ajan tasalla pitämiseen esitettäisiin joitain muutoksia. Kuten luonnoksessakin on todettu, yleiskaava on keskeinen alueidenkäytön kehittämisen ja toimintojen yhteensovittamisen väline, jolla osoitetaan alueidenkäytön pääpiirteet kunnassa. Kunnan yleiskaava on syytä pitää ajan tasalla ja eikä kynnystä siihen sopeutumattoman asemakaavan laatimiselle tule merkittävästi alentaa.

41 § Pykälässä säädettäisiin yleiskaavan ja asemakaavan yhteiskäsittelystä. Epäselväksi jää, miten ehdotettu muutos tosiasiaassa keventäisi ja nopeuttaisi menettelyä, kun yleis- ja asemakaavan yhtäaikainen valmistelu ja asiasta päättäminen, vaikkakin eri päätöksillä, on jo nyt mahdollista. Joka laissa ja sen esitöissä tulisi tarkentaa, mitä menettelyllisiä säännöksiä uutena säädettyyn yhteiskäsittelyyn sovelletaan (mm. sovellettavat lausuntomenettelyt, muutoksenhaun kohdistaminen ja valitusoikeus, voimaantulo erityisesti silloin, kun osaan kaavasta on haettu muutosta).

Kommentit luvusta 6 Asemakaava

50 § ELY-keskus kannattaa asemakaavan sisältövaatimuksiin esitettyjä lisäyksiä, jotka osittain vastaavat jo nykyistä käytäntöä. Vaatimukset ovat luonteeltaan nykyistä oikeustilaa selkeyttäviä/tarkentavia eivätkä niin ollen lisää merkittävästi esimerkiksi selvitystarpeita. ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, ettei vaatimuksiin sisälly mainintaa hulevesien hallinnasta. Jatkossa hulevesiä koskevat erityiset säännökset sisältyisivät eri lakiin (laki kaavojen toteuttamisesta). Selkeyden vuoksi pykälässä voitaisiin mainita vaatimus hulevesien hallinnasta asemakaava-alueella, esimerkiksi viittaamalla sitä koskeviin erityissäännöksiin.

Asemakaavassa osoitettavaan tuulivoimarakentamiseen sovellettaisiin tuulivoimakaavan sisältövaatimuksia. Ottaen huomioon asemakaavan tarkkuuden ja alueet, jonne asemakaavoja laaditaan, on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan epätodennäköistä, että asemakaavassa osoitettava voimala voisi sijoittua vaaditulle vähimmäisetäisyydelle.

Kommentit luvusta 7 Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset säännökset

Esityksessä maakuntakaavan rooli vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksessa muuttuisi, kun seudullisesti merkittävien suuryksiköiden osoittaminen kuntakaavoituksessa ei enää edellyttäisi merkintää maakuntakaavassa. Muutoksen voidaan toisaalta katsoa olevan linjassa sen kanssa, ettei maakuntakaavalla enää ratkaistaisi yksittäisten kuntien yhdyskuntarakennetta koskevia asioita. Vähittäiskaupan suuryksiköillä voi kuitenkin olla merkittäviä, myös maakunnalliseksi katsottavia vaikutuksia ja maakuntakaavoissa käsiteltäisiin jatkossakin keskustatoimintojen alueiden lisäksi sellaisia niiden ulkopuolelle sijoittuvia vähittäiskaupan suuryksiköitä, jotka voidaan katsoa vähintään maakunnallisesti merkittäviksi. Haasteeksi muodostunee tulkinta maakunnallisesta merkittävyystä. Selkeänä heikennyksenä ELY-keskus näkee sen, ettei vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevissa erityisissä säännöksissä enää jatkossa säädettäisi siitä, että alueelle sijoittuvat palvelut ovat mahdollisuuksien mukaan saavutettavissa joukkoliikenteellä ja kevyellä liikenteellä eikä, että suunniteltu maankäyttö edistä sellaisen palveluverkon kehitystä, jossa

asiointimatkojen pituudet ovat kohtuulliset ja liikenteestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset mahdollisimman vähäiset. Huolimatta siitä, että tämänkaltaiset tavoitteet on huomioitu myös kaavojen sisältövaatimuksissa eri sanamuodoin, on suuryksiköiden sijoittumisella merkittäviä vaikutuksia, jonka takia niitä olisi myös säännöksiin syytä ohjata yhdyskuntarakenteellisesti kestävästi sijoittuviksi.

Kommentit luvusta 8 Tuulivoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lain 68 §:ään lisättäisiin tuulivoimalan ja asutuksen välistä vähimmäisetäisyyttä koskeva säännös. Vaikka Hämeen ELY-keskus pitää tärkeänä, että ratkaisuja tuulivoiman yleisen hyväksyttävyyden lisäämiseksi selvitetään, ELY-keskus suhtautuu kriittisesti esitettyyn vähimmäisetäisyysvaatimukseen.

Vaatus lisäisi maakuntakaavan merkitystä tuulivoimarakentamisen sijoittumisessa, mikä ei ole linjassa maakuntakaavaan esitettyjen muutosten kanssa. Kategorisella etäisyyssääntelyllä olisi luultavasti eniten merkitystä tiheimmin rakennetulla alueella, jossa sähkön tarve on suurin. Puhdas siirtymä sekä ilmastonmuutoksen hillintätavoitteet edellyttävät uusiutuvien energiamuotojen, kuten tuulivoiman, hyödyntämistä. Liian tiukka sääntely voi olla esteenä tuulivoimapotentialin hyödyntämiselle. Vaarana on, ettei esitys huomioisi mm. voimalatyypin tekniikan ja niistä aiheutuvien vaikutusten kehitystä. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tuulivoimala-alueiden suunnittelun lähtökohtana tulee olla riittävä vaikutusten arviointi. Vähimmäisetäisyyssääntely voisi johtaa voimaloiden osoittamiseen yhä kauemmas kulutuskeskittymistä, luonnontilaltaan erämaisina säilyneille alueille sekä laajoille ja yhtenäisille metsäalueille ja lisätä samalla sähkön siirrosta aiheutuvia vaikutuksia.

ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntö sisältää jo nyt merkittävässä määrin sääntelyä, jolla tuulivoimaloiden rakentuminen liian lähelle asutusta voidaan estää. Tuulivoimaloiden melu-, välke- ja maisemavaikutuksia arvioidaan muun muassa YVA-menettelyn ja kaavoituksen yhteydessä. Lisäksi tuulivoimalatoiminnalle on saatava ympäristönsuojelulain mukainen lupa, jos niistä saattaa aiheutua naapurussuhdelaisissa kiellettyä kohtuutonta rasitusta.

Ehdotuksen mukaan vähimmäisetäisyydestä voitaisiin poiketa maanomistajien suostumuksella. ELY-keskus pitää suostumukseen perustuvaa sääntelyä ongelmallisena. Epäselvää on, mihin annettu kertaluontoinen suostumus voitaisiin kirjata niin, että se sitoisi myös tulevia maanomistajia/vuokraoikeuden haltijoita ja miten varmistuttaisiin siitä, että omistuksen siirtyessä tieto siirtyisi oikein uudelle omistajalle. Tahoja, joilta suostumus tulisi saada, voi hankkeesta riippuen olla runsaasti. Suostumusta ei tarvittaisi niiltä maanomistajilta, joilla ei olisi alueella omistuksessa asuinrakennusta tai alueelle osoitettua asuinrakennuspaikkaa, vaikka tällaisten omistajien osalta kaavan hyväksyminen käytännössä tarkoittaisi, ettei kiinteistölle olisi enää mahdollista rakentaa asuinrakennusta. Koska suostumusta ei olisi mahdollista perua, olisi suostumuksen antajalla tarpeen olla selkeästi selvillä, mihin hän suostumuksen antaessaan suostuu. Käytännössä tieto, ymmärrys sekä kokemus voimaloiden vaikutuksista voi kuitenkin realisoitua vasta, kun suunnittelu etenee ja

rakentaminen tai toiminta alkaa. Lisäksi on mahdollista, että tekniikan kehittyessä tuulivoimalan tyyppiä on tarpeen kaavan hyväksymisen jälkeen vaihtaa. Ilmeisesti tällöin lupaa kaavasta poikkeamiseksi (esim. kaavassa osoitettua korkeampien voimaloiden rakentamiseksi) ei voitaisi myöntää, vaikka poikkeamisen edellytykset täyttyisivät, koska suostumus on voitu antaa vain kaavan mukaiselle ratkaisulle.

Kommentit luvusta 9 Aurinkovoimarakentamista koskevat erityiset säännökset

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi luku aurinkovoimalan rakentamista ohjaavan yleiskaavan laatimisesta. Hämeen ELY-keskus kannattaa esitystä ja toteaa, että ehdotetun kaltaiselle sääntelylle on ilmeinen ja kiireellinen tarve, sillä voimassa oleva lainsäädäntö ei vastaa nykytilaan ja tarpeeseen. Teollisen mittakaavan aurinkovoimahankkeiden määrä on lisääntynyt merkittävästi viime vuosien aikana, mutta oikeustila aurinkovoiman maankäyttöä ja rakentamista koskien on ollut erittäin epäselvä. Alueelliset käytännöt ovat vaihdelleet merkittävästi, mikä on aiheuttanut epätasa-arvoisuutta sekä epävarmuutta ja epäselvyyttä prosesseihin. Tällä hetkellä mittavia aurinkovoimahankkeita on luvitettu suunnittelutarveratkaisuina (nyk. suunnittelutarvealueen sijoittamislupa), mitä ei hankkeiden koko, vaikutukset sekä yksittäiseen lupaharkintaan tarkoitetut menettelysäännökset (mm. vaikutus- ja valitusmahdollisuudet) huomioiden voida kaikissa tapauksissa pitää tarkoituksenmukaisena.

Aurinkovoimakaavojen erityisenä sisältövaatimuksena säädettäisiin, ettei aurinkovoimarakentamista saisi osoittaa ojittamattomille luonnontilaisille suoalueille eikä merkittävässä määrin metsämaalle. Hämeen ELY-keskuksen mukaan on epäselvää, mitä laissa säädettävä ”merkittävässä määrin” tarkoittaa. Laista tai sen esitöistä ei käy ilmi, millä tavoin ja missä laajuudessa (hankekohtaisesti, paikallisesti, alueellisesti, valtakunnallisesti) määrän merkittävyyttä tarkasteltaisiin. Pykälän perustelujen mukaan hankkeita on tarkoituksenmukaista pykiä ohjaamaan pois metsämaalta metsäkadon vähentämiseksi. Lain sanamuoto ja esityöt huomioiden kyseessä olisi pikemminkin tavoitteelliseksi tulkittava edellytys kuin kaavan lainmukaisuuden arviointiin soveltuva vaatimus.

Kommentit luvusta 10 Ranta-alueita koskevat erityiset säännökset

73 § ELY-keskus pitää tärkeänä, että ranta-alueen suunnittelutarvetta koskeva säännös sisällytetään lakiin aiempaa vastaavasti. Ranta-alueilla on edelleen erityistä merkitystä ja alueille kohdistuu sellaista merkittävää rakentamispainetta, jonka johdosta rakentaminen on syytä tarkastella kaavalla.

75 § Hämeen ELY-keskus pitää maanomistajan ranta-asemakaavan laatimista koskevaan oikeuteen esitettyä tarkennusta tarpeellisenä. Vakituiseen asumiseen liittyy sellaisia selvitystarpeita ja aiheutuu kunnalle velvoitteita, minkä vuoksi kyseisen kaavamuodon soveltamista pääasiassa tai merkittävältä osin vakituiseen asumiseen ei voida pitää kannatettavana.

Kommentit luvusta 11 Kaavoitusmenettely ja vaikutusten selvittäminen kaavaa laadittaessa

Luvussa säädettäisiin kaavan vaikutusten selvittämisestä ja kaavoitusmenettelyistä. Selkeyden vuoksi ELY-keskus kannattaa ennen asetustasolla säädettyjen menettelysäännösten sisällyttämistä lain tasolle.

78 § Jatkossa asemakaavaa laadittaessa olisi arvioitava kaavan todennäköisesti merkittävät vaikutukset rakentamisen kustannuksiin. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan esitetyn momentin tavoite ja tarkoitus sekä tarkempi toteuttamistapa on epäselvä. Luonnoksesta ei käy ilmi, miten kustannukset on tarkoitus arvioida, huomioidaanko arvioinnissa ainoastaan rakentamisajan kustannukset vai rakennuksen koko elinkaari. Asiasta ei myöskään ilmene, miten arvioitavat osiot valitaan ja voiko kunta rajata vaikutusten arvioinnin tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Kustannusten lisäksi kaavassa tehtävien ratkaisujen osalta on huomioitava mm. kestävyys, viihtyisyys sekä kaupunkikuvalliset arvot.

79 § Kaavoituskatsauksen sijaan kunnan olisi jatkossa pidettävä yleisessä tietoverkossa tietoa kunnassa vireillä olevista kaavoista ja lähiaikoina vireille tulevista kaavoista, ellei kyse ole vähäisestä asemakaavamuutoksesta. Muutos voi parantaa tiedon ajantasaisuutta sekä avoimuutta ja on sinällään linjassa nykykäytännön kanssa. Epäselväksi kuitenkin jää, mitä lähiaikoina vireille tulevilla kaavoilla tarkoitettaisiin, mikä taho tietojen ylläpidosta vastaisi ja edellyttäisikö kaavan luokittelu ”lähiaikoina vireille tulevaksi” jonkin toimielimen päätöstä asiassa. Pykälästä tai sen perusteluista ei myöskään ilmene miten usein kunnan tulisi tietoja päivittää. Selkeällä määritelmällä on erityistä merkitystä siksi, että tähän asti suunnittelutarvealueelle sijoittamisen edellytyksiä on arvioitu kaavoituskatsauksen mukaisten kaavojen laatimisen kannalta. Jatkossa luvan edellytyksiä arvioitaisiin suhteessa yleisessä tietoverkossa julkaistuihin tietoihin.

Esityksen mukaan lain 85–86 §:ssä säädettäisiin viranomaisneuvotteluista ja 87–89 §:ssä tarvittavista lausunnoista. Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että elinvoimakeskuksia ei ole erikseen mainittu säännöksissä, vaan elinvoimakeskusta osallistettaisiin ja kuultaisiin kuten muitakin tarpeellisia viranomaisia. Elinvoimakeskukset on mainittu esimerkinomaisesti lausuntomenettelyjä koskevilla säännöksillä, mutta viranomaisneuvottelujen osalta epäselväksi jää, osallistuisiko elinvoimakeskus alueellisen edistämistehtävänsä puitteissa esimerkiksi maakuntakaavojen viranomaisneuvotteluihin. Kuten luvun 2 kommenttien yhteydessä on todettu, elinvoimakeskuksella voi olla kaavoitusmenettelyssään alueidenkäyttölain tarkoittamasta edistämistehtävästä erillinen viranomaistehtävä (esim. liikenneasiat). Elinvoimakeskuksen tehtäviä koskevassa 14 §:ssä kuvatut tehtävät liittyvät mm. kehittämishankkeisiin ja -ohjelmiin, kaupunkiseutuyhteistyöhön, sopimusmenettelyihin sekä liikenne- ja liikennejärjestelmäsuunnitteluun. Näiden esimerkkien ja määritelmän valossa edistämistehtäviin ei siten kuuluisi esimerkiksi neuvottelujen ja lausuntojen antaminen kaavoitusmenettelyssä. Neuvottelu- ja lausuntomenettelyjä koskevien säännösten perusteluissa on syytä tarkentaa, missä roolissa ja minkä tehtävien puitteissa elinvoimakeskus voisi osallistua neuvotteluihin ja antaa lausuntoja.

Kommentit luvusta 12 Asemakaavan ja yleiskaavan laatimisaloite ja asemakaavan ja yleiskaavan laatiminen yhteistyössä

Kaava-aloitteita koskevat säännökset koottaisiin esityksen mukaisesti lukuun 12. Vaikka sinällään menettelyt vastaavat pitkälti nykytilaa, jatkossa kunnan olisi päätettävä aloitteen hyväksymisestä tai hylkäämisestä monijäsenisessä toimielimessään ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään neljän kuukauden kuluessa aloitteen saapumisesta. Perusteluissa on syytä täsmentää, mitä hyväksymisellä tai hylkäämisellä tosiasiaa tarkoitettaisiin ja mitä päätöksen tulisi tarkemmin ottaen sisältää.

Koemmentit luvusta 13 Merialuesuunnittelu

-

Kommentit luvusta 14 Kansallinen kaupunkipuisto

Ehdotuksen mukaan kansallisen kaupunkipuiston hoito- ja käyttösuunnitelman hyväksyisi jatkossa Lupa- ja valvontavirasto. Aiemmin ympäristöministeriölle kuuluneen tehtävän riittävistä resursseista on syytä varmistua.

Kommentit luvusta 15 Valtion rajat ylittävät ympäristövaikutukset

-

Kommentit luvusta 16 Pakkokeinot ja seuraamukset

-

Kommentit luvusta 17 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksiantoa koskevat säännökset

ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, ettei lukuun ole muista tiedoksiantosäännöksistä huolimatta ole sisällytetty pykälää kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen tiedoksi antamisesta viranomaisille, kuten Lupa- ja valvontavirastolle ja tarvittavalle elinvoimakeskukselle. Viranomaisen tiedoksisaanti nykyistä vastaavasti on syytä varmistaa säätämällä asiasta selkeästi laissa tai asetuksessa.

Kommentit luvusta 18 Muutoksenhaku

Viranomaisen oikaisukehotuksesta luovuttaisiin, mutta menettelyn poistamiselle ei esitetä perusteluja eikä poiston vaikutuksia ole arvioitu. Oikaisukehotuksen kautta kunta on oman harkintansa mukaisesti voinut tarkistaa kaavaa ja korjata virheellinen kaavapäätös valitusmenettelyä kevyemmin ja nopeammin keinoin.

Esityksen mukaisesti valitusoikeutta rajattaisiin asianosaisiin silloin, kun asemakaava on laadittu yleiskaavan ohjausvaikutuksesta poikkeamatta. Epäselvää on, mikä muutoksen tavoitteena on ja millaisia vaikutuksia sillä olisi. Vaikutusten arvioinnin mukaan valitusten määrä ei todennäköisesti vähene merkittävästi, sillä huomattava osa asemakaavavalituksista on kuitenkin nykyäänkin asianosaisten tai lähialueen asukkaiden tekemiä. Muutoksella ei näin ollen luultavasti ole sujuvoittavaa vaikutusta. Sen sijaan valitusoikeuden rajaamisella saattaa olla merkitystä esimerkiksi yleispiirteiden tai strategisten yleiskaavojen osalta, joiden ratkaisu tarkentuu vasta asemakaavassa. Ylipäätään on huomattava, että asemakaavan tarkoituksena on tarkentaa yleiskaavan ratkaisuja ja siten asemakaavan yhteydessä voi nousta esille sellaisiakin suunnittelukysymyksiä, jotka on jätetty yleiskaavassa tarkemmalla kaavatasolla tutkittavaksi. Tällaisissa tapauksissa on tärkeää, että myös muilla kuin asianosaisilla olisi oikeus hakea muutosta asiassa. ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen,

ettei valitusoikeuden rajaukseen sisälly erillistä siirtymäsäännöstä. Valitusoikeuden rajausta koskisi siis myös jo nykyisellään voimassa olevia yleiskaavoja, vaikka vaikuttamismahdollisuuksia jo lainvoimaisten kaavojen osalta ei enää ole.

Kommentit luvusta 19 Kaavan ja muun päätöksen tiedoksianto ja voimaantuloa koskevat säännökset

Luvun otsikosta on syytä poistaa tiedoksianto, jota koskevat säännökset on sisällytetty lain lukuun 17. Luvussa säädettäisiin täytäntöönpanosta ja voimaantulosta. ELY-keskus kannattaa kaavan voimaantulon irrottamista kaavasta kuuluttamisesta, sillä päätöksen voimaantulohetki on syytä olla yksiselitteisesti määritettävissä. Nykyisellään kaavan voimaantulohetki on voinut olla epäselvä, jos kuulutukseen on liittynyt epäselvyyttä tai voimaantulokuulutus jäänyt kokonaan antamatta.

Kommentti luvusta 20 Erinäiset säännökset

-

Kommentit luvusta 21 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

-

Kommentit alueidenkäyttölain muuttamisesta (liitelaki, nimike muuttuu laiksi kaavojen toteuttamislaki)

ELY-keskus on esittänyt yleisesti kokonaisuudistukseen liittyvät kommenttinsa yleisten kommenttinsa yhteydessä (kommentit luvusta 1).

Kaavojen toteuttamista koskevaan lakiin esitetään lisättäväksi 101 a §, jossa säädettäisiin maanomistajan oikeudesta saada kaavan suojelumääräyksestä metsätalouden harjoittamiselle aiheutuvasta rajoituksesta korvaus. Hämeen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan esitys on ongelmallinen ja vaarana on, että korvausvelvollisuuden myötä kuntien tahtotila osoittaa alueita tarvittavin suojelumerkinnöin ja -määräyksin vähenee. Toisaalta on huomattava, että suojelumerkintöjen pois jättäminen voi johtaa osaltaan siihen, että kaavan sisältövaatimukset eivät täyty ja kaava-alueen rajaaminen suojelualueet ulos ei vastaa lain tarkoitusta ja tavoitteita. Epäselvää on, miten korvaussäätely suhtautuu alueidenkäyttölain ekologista kestävyyttä koskeviin yleisiin tavoitteisiin.

Säännös koskisi kaavatasoja ja korvausvastuu kuuluisi kunnalle, vaikka mm. maakuntakaavan laatiminen ei kuulu kunnan vastuulle. ELY-keskus huomauttaa, että maakunta-, yleis- ja asemakaavoissa osoitettavat suojelumääräykset ovat luonteeltaan hyvin erityyppisiä ja vaihtelevat huomattavasti sisällöltään, laajuudeltaan sekä vaikutuksiltaan. Muun muassa maakuntakaavan yleispiirteisyys huomioiden ei kyseisessä kaavassa osoitettavien suojelumääräysten olla tarkoituksenmukaista olla luonteeltaan niin yksityiskohtaisia, että metsätaloudelle aiheutuva rajoite ja etenkin sen suuruus olisi pelkän kaavamääräyksen perusteella arvioitavissa. SL- ja S-merkintöjen

lisäksi kaavoissa voidaan osoittaa alueita mm. luo-, MY- ja ekologista yhteyttä kuvaavalla merkinnällä. Usein suojelumääräyksissä ei anneta tarkkoja toimenpiderajoituksia, vaan määräykset annetaan luonteeltaan yleispiirteisinä, alueen ominaispiirteet huomioivina määräyksinä, joiden yhteensovittaminen toimenpiteisiin tehdään tapauskohtaisessa suunnittelussa. Määräykset eivät aina ole luonteeltaan metsätaloutta voimakkaasti rajoittavia, vaan määräyksiä voidaan antaa esimerkiksi hakuiden toteuttamistapaan tai rajaukseen liittyen. Epäselvää on, miten korvausvelvollisuus määräytyisi edellä kuvatuissa tapauksissa.

Pykälästä tai sen perusteluista ei käy ilmi, missä vaiheessa sekä kenen toimesta oikeus korvaukseen ja korvauksen suuruus tulisi arvioitavaksi: kaavoituksen yhteydessä vai todetun rajoitteen ilmetessä toimenpiteen yhteydessä. Epäselvää myös on, tulkittaisiinko kaavan metsätaloudelle aiheuttama rajoite pysyväksi, määräaikaiseksi vai kertaluontoiseksi ja voitaisiinko samasta alueesta maksaa korvaus uudelleen esimerkiksi maanomistajan vaihtuessa.

Esityksen mukaan pykälää ei sovelleta, jos alueesta on tarkoitus muodostaa luonnonsuojelulain mukainen suojelualue tai jos suojelumääräys koskee muita luonnonsuojelulain 111 §:ssä tarkoitettuja alueita. Perusteluihin tulisi tarkentaa, millaisiin alueisiin ehdotettua säännöstä olisi tarkoitus soveltaa. Ehdotuksen vaikutuksia kuntatalouteen ei ole arvioitu. Luonnoksessa ei myöskään ole arvioitu, millaisia vaikutuksia korvaussääntelyllä ja esitetyllä rajauksella olisi luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumiseksi. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan esitettyyn rajaukseen liittyy ongelmia, sillä luonnonsuojelulain mukainen yksityinen suojelualue perustetaan tyypillisesti maanomistajan aloitteesta. Näin ollen ELY-keskuksella ei ole eikä voi olla tyhjentävästi tiedossa alueita, joista on tarkoitus muodostaa suojelualue. Luonnoksesta ei ilmene miten tieto maksetusta/maksettavasta korvauksesta tai suunnitellusta luonnonsuojelualueesta kulkee kunnan ja valtion viranomaisten kesken. Epäselväksi jää, sulkisiko kaavojen toteuttamislain nojalla maksettu korvaus mahdollisuuden perustaa alueelle myöhemmin yksityinen suojelualue, kun vapaaehtoisuuteen perustuvan suojelualueen perustaminen ei kaavaan perustuvaa korvausta maksettaessa ole ollut tiedossa. Tällaista tilannetta tuskin pidetään tavoiteltavana, mutta lain mukaan yksityisen suojelualueen perustaminen edellyttää korvauksesta sopuun pääsemistä. Samasta asiasta ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista maksaa korvausta useampaan kertaan.

ELY-keskus huomauttaa, että metsälain soveltamisalan mukaisilla alueilla Metsäkeskus on todennäköisesti ainoa viranomaistaho, jolle tieto suunnitellusta hakkuusta kulkeutuu, jos toimenpiteisiin ei tarvitse hakea maisematyölupaa. Asiasta ei myöskään ilmene, miten kaavan rajoitteen ja sen perusteella maksetun korvauksen noudattamista valvottaisiin. On huomattava, ettei kaikilla kaavan suojelumääräyksillä ole esimerkiksi luonnonsuojelulain rajoitteita vastaavia suoria oikeusvaikutuksia.

Kommentit rakentamislain muuttamisesta

46 § Suunnittelutarvealueen sijoittamisen edellytyksiin täsmennettäisiin, että merkittävänä rakentamisena pidetään aina pinta-alaltaan vähintään kymmenen hehtaarin kokoista aurinkovoimalaa. Tätä suuremmat aurinkovoimalat tulisi siten aina kaavoittaa. Hämeen ELY-keskuksen näkemyksen mukaan hehtaarimääräiseen kokorajaan liittyy ongelmia, vaikka asetettava raja voisikin yhtenäistää lupakäytäntöjä. Tosiasiassa aurinkovoimalan rakentamisen vaikutukset ja

merkittävyys riippuvat hankkeen koon lisäksi muun muassa valitun sijoituspaikan olosuhteista ja herkkyydestä. Esitöistä ei käy ilmi mihin esitetty kymmenen hehtaarin raja perustuu. Kaikilla 10 ha suuruisilla aurinkovoimaloilla ei oletettavasti ole säännöksessä tarkoitettuja merkittäviä vaikutuksia. Tällä hetkellä yli sadan hehtaarin aurinkovoimahankkeita on luvitettu suunnittelutarveratkaisuin.

Hehtaarikohtaista rajaa voitaisiin harkita nostettavan ja säädettävän, että tätäkin pienemmät hankkeet tulisi kaavoittaa, jos alueen ominaisuudet ja hankkeen vaikutukset sitä edellyttävät. Joka tapauksessa lain perusteluista on syytä käydä ilmi, mihin valittu raja perustuu ja arvioida, millaisia vaikutuksia esim. kaavoituksen resursseille asialla voi olla.

Kuten ELY-keskus on luvusta 11 antamiensa kommenttien yhteydessä todennut, jatkossa suunnittelutarvealueen sijoittamisluvan myöntäminen olisi sidoksissa yleisessä tietoverkossa vireillä olevista ja vireille tulevista kaavoista annettuun tietoon. Koska lupaharkinta on voimakkaasti edellytysten täyttymisen selvittämistä koskevaa oikeusharkintaa, on vireillä olevien kaavojen tiedottamista koskevaan pykälään (esitetty AKL 79 §) syytä tarkentaa, miten usein tietoverkossa julkaistavia tietoja tulisi vähintään päivittää sekä minkä tahon toimesta lähiaikoina vireille tulevat, tietoverkkoon vietävät kaavatiedot tarkemmin ottaen määritellään.

Luonnos uudeksi alueidenkäyttöasetukseksi viimeistellään ja siitä pyydetään lausunnot syksyllä 2025. Jos haluatte jo nyt antaa siitä kommentteja niin voitte tehdä sen tässä.

Asiasta ei käy ilmi, onko kaikki nykyiset maankäyttö- ja rakennusasetuksen kaavoitusta ja alueidenkäyttöä koskevat säännökset tarkoitus vielä alueidenkäyttöasetukseen, jos niitä ei esitetä siirrettäväksi alueidenkäyttölakiin. Joka tapauksessa ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, ettei nyt lausunnolla oleviin laki- tai asetusluonnoksiin sisälly pykälää, jossa säädettäisiin nykyistä MRA 94 §:ää vastaavasti kaavan hyväksymispäätöksen lähettämisestä tiedoksi valtion viranomaiselle.

Varis Ilona
Hämeen ELY - Ympäristö ja luonnonvarat